Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5594**
14. Wahlperiode 15. 03. 2001

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Zugabeverordnung und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften

A. Problem

Die wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen für die deutschen Anbieter müssen dringend modernisiert werden. Die restriktiven Regelungen der Zugabeverordnung entsprechen – ebenso wie die Bestimmungen des Rabattgesetzes – nicht mehr den heutigen Bedürfnissen von Wirtschaft und Verbrauchern. Eine Liberalisierung des Zugaberechts ist außerdem im Hinblick auf die europäische Rechtsentwicklung im Bereich des elektronischen Handels geboten. Die im Juli 2000 angenommene Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den elektronischen Geschäftsverkehr sieht vor, dass sich Anbieter im grenzüberschreitenden „Internet-Handel“ grundsätzlich nur an den im jeweiligen Herkunftsland geltenden Vorschriften orientieren müssen. Wegen des weitreichenden Zugabeverbots droht eine Diskriminierung der in Deutschland ansässigen Unternehmen.

B. Lösung

Vorlage eines Gesetzes zur Aufhebung der Zugabeverordnung und – im Zusammenhang damit – eines Gesetzentwurfs zur Aufhebung des Rabattgesetzes. Damit wird das Wettbewerbsrecht liberalisiert und den heutigen Markt- und Wettbewerbsbedingungen angepasst. Unternehmen müssen die Gestaltung ihrer Prämienangebote jedoch weiterhin an den allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften orientieren und die dort zur Wahrung des lauteren Wettbewerbs und zum Schutz gerechtfertigter Verbraucherinteressen gesetzten Schranken beachten. Die berechtigten Interessen der Verbraucher und der Mitbewerber werden durch die Bestimmungen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb, des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und der Preisangabenverordnung gewahrt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Keiner

E. Sonstige Kosten

Die vorgeschlagene Lösung führt zu einer Liberalisierung des Wettbewerbsrechts. Sonstige Kosten für die werbetreibenden Unternehmen und damit verbundene Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind unter diesen Umständen nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 14. März 2001

022 (422) – 600 00 – Zu 1/01

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages

11011 Berlin

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Zugabeverordnung und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 759. Sitzung am 16. Februar 2001 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Zugabeverordnung und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Aufhebung der Zugabeverordnung und des Zugabegesetzes

Die Zugabeverordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 43-4-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), und das Gesetz über das Zugabewesen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 43-4-2, veröffentlichten bereinigten Fassung werden aufgehoben.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens

Das Gesetz über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3068), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. § 7 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Es ist unzulässig, Zuwendungen und sonstige Werbegaben (Waren oder Leistungen) anzubieten, anzukündigen oder zu gewähren, es sei denn, dass es sich um Gegenstände von geringem Wert, die durch eine dauerhafte und deutlich sichtbare Bezeichnung des Werbenden oder des Arzneimittels oder beider gekennzeichnet sind, oder um geringwertige Kleinigkeiten handelt.“

2. § 17 wird wie folgt gefasst:

   „§ 17

   Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb bleibt unberührt.“

Artikel 3

Änderung ausbildungsrechtlicher Vorschriften

(1) In Nummer 4.2 Buchstabe n der Anlage zu § 4 der Verordnung über die Berufsausbildung zum Kaufmann im Einzelhandel/zur Kauffrau im Einzelhandel vom 14. Januar 1987 (BGBl. I S. 153) werden die Wörter „der Zugabeverordnung,“ gestrichen.

(2) In Nummer 4.2 Buchstabe t der Anlage zu § 4 der Verordnung über die Berufsausbildung zum Drogisten/zur Drogistin vom 30. Juni 1992 (BGBl. I S. 1197) werden die Wörter „der Zugabeverordnung,“ gestrichen.

(3) § 6 Abs. 3 Nr. 3 Buchstabe c der Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluss Geprüfter Handelsassistent – Einzelhandel/Geprüfte Handelsassistentin – Einzelhandel vom 6. März 1984 (BGBl. I S. 379), die zuletzt durch Artikel 59 des Gesetzes vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594) geändert worden ist, wird aufgehoben.

(4) In Abschnitt II Nr. 12 der Anlage zu § 5 der Verordnung über die Berufsausbildung zum Schaugewerbegestalter/zur Schaugewerbegestalterin vom 6. Oktober 1980 (BGBl. I S. 1918, 2064), die zuletzt durch Artikel 45 des Gesetzes vom 25. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3082) geändert worden ist, wird in Buchstabe f das Wort „und“ durch einen Punkt ersetzt und Buchstabe g aufgehoben.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ziel des Gesetzentwurfs

Der vorgelegte Gesetzentwurf zur Aufhebung der Zugabeverordnung ist zusammen mit dem weiteren Gesetzentwurf zur Aufhebung des Rabattgesetzes Bestandteil der auf Modernisierung gerichteten Rechts- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Der in Deutschland geltende Rechtsrahmen für Rabatte und Zugaben entspricht nicht mehr den heutigen Bedürfnissen von Wirtschaft und Verbrauchern. Die Dringlichkeit einer Reform ergibt sich insbesondere aus der europäischen Rechtsentwicklung im Bereich des elektronischen Handels. Die Aufhebung der beiden Gesetze verhindert schwerwiegende Wettbewerbsnachteile, die deutschen Unternehmen im Verhältnis zu ausländischen Wettbewerbern bei Fortbestand der restriktiven deutschen rabatt- und zugaberechtlichen Bestimmungen drohen würden.

Die vom Reichsgesetzgeber erlassenen Gesetze und Verordnungen gelten als Bundesrecht fort und können daher nur vom Bundesgesetzgeber aufgehoben werden.

II. Rechtslage

Die Zugabeverordnung wurde ähnlich wie das Rabattgesetz Anfang der dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts als Reaktion auf Übersteigerungen der so genannten Wertreklame erlassen. Der Gesetzgeber sah damals die Notwendigkeit, bestimmte Werbemethoden, die den Kunden vor allem durch das Angebot besonderer geldwerter Vergünstigungen zum Kaufentschluss bewegen sollten, weitgehend einzuschränken. Das grundsätzliche Verbot von Zugaben und Rabatten sollte „flüchtige und unkritische Verbraucher“ vor einer Irreführung über Preis und Qualität der Angebote bewahren und einer „Verwilderung“ der Wettbewerbssitten vorbeugen.

So ist nach der Zugabeverordnung vom 9. März 1932 (ZugabeV) das Ankündigen, Anbieten oder Gewähren von Zugaben auf allen Wirtschaftsstufen grundsätzlich untersagt. Unter einer Zugabe versteht man jede Ware oder Leistung, die neben einer entgeltlich angebotenen Hauptware oder -leistung ohne besondere Berechnung angeboten wird, wenn der Erwerb der Nebenware vom Abschluss des Geschäfts über die Hauptware oder -leistung abhängig ist (vgl. Köhler/Piper, UWG, § 1 ZugabeV Rn. 1 m. w. N.). § 1 Abs. 2 Zugabeverordnung enthält einen abschließenden Katalog von Ausnahmen vom Zugabeverbot, zu denen unter anderem geringwertige Reklamegegenstände und andere Kleinigkeiten, handelsübliches Zubehör und Nebenleistungen sowie die Erstattung von Fahrtkosten für Verkehrsmittel des öffentlichen Personennahverkehrs zum Besuch des Geschäftslokals gehören.

Verstöße gegen die Zugabeverordnung lösen nach § 2 Abs. 1 ZugabeV Unterlassungsansprüche aus. Diese Ansprüche können gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) von Wettbewerbern, rechtsfähigen Verbänden zur Förderung gewerblicher Interessen sowie von Industrie- und Handelskammern oder Handwerkskammern vor den Zivilgerichten geltend gemacht werden. Darüber hinaus können bei schuldhaften Verstößen Schadensersatzansprüche gegeben sein.

Das Rabattgesetz geht als jüngeres Gesetz der Zugabeverordnung vor. Beide Gesetze sind teilweise miteinander verzahnt (Seydel, Zugabeverordnung und Rabattgesetz, 4. Aufl. 1993, Rn. 13). Die Zugabe bestimmter Geldbeträge oder bestimmter Mengen gleicher Waren ist zwar nicht nach der Zugabeverordnung, wohl aber im geschäftlichen Verkehr mit Endverbrauchern nach dem Rabattgesetz untersagt.

Die Zugabeverordnung gehört ebenso wie das Rabattgesetz zu den wettbewerbsrechtlichen Sondergesetzen. Sie ergänzen die allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, so ausdrücklich § 2 Abs. 3 ZugabeV). Wird der Leistungswettbewerb durch unlautere oder irreführende Zugaben oder Rabatte beeinträchtigt, sind die §§ 1 und 3 UWG ergänzend anwendbar.

Die Bestimmungen der Zugabeverordnung sind im Vergleich zu den Regelungen in den meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sehr restriktiv. Zugaben werden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterschiedlich behandelt. Während in einigen Mitgliedstaaten für einzelne Fall- und Kundengruppen gesetzliche Verbote bestehen (z. B. in Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg und Österreich), sind in anderen Mitgliedstaaten Zugaben grundsätzlich erlaubt. Die Grenze des Zulässigen wird dort erst überschritten, wenn die Gefahr einer Irreführung des Verbrauchers entsteht (z. B. Großbritannien, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal und Schweden).

III. Gründe für die Aufhebung des Gesetzes

1. Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen verhindern

Die Vorschriften des deutschen Rabatt- und Zugaberechts setzten den betroffenen Unternehmen in der Vergangenheit enge Grenzen bei der Preisgestaltung, wirkten aber – bezogen auf den deutschen Markt – nicht diskriminierend, weil sie dort in vollem Umfang für alle Unternehmen verbindlich waren, die Waren oder Dienstleistungen angeboten haben. Ob ein Anbieter seinen Sitz in Deutschland oder im Ausland hat, war bisher ohne Belang.

Die Rechtslage wird sich infolge der EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000, ABl. L 178 vom 17. Juli 2000) ändern. Das in Artikel 3 der Richtlinie geregelte Herkunftslandprinzip sieht vor, dass ausländische, über das Internet in Deutschland agierende Anbieter von Waren und Dienstleistungen grundsätzlich nur den rechtlichen Anforderungen unterliegen, die für sie nach dem Recht ihres Herkunftslandes maßgeblich sind. Zu diesen Anforderungen gehört neben dem Rabattrecht auch das jeweilige Zugäberecht. Das Herkunftstandprinzip, welches durch eine Novellierung des Teledienstegesetzes in deutsches Recht umgesetzt werden

soll, führt dazu, dass ausländische Internet-Anbieter Zugaben in Deutschland in weitem Umfang als Vertriebs- und Marketinginstrumente einsetzen können. Hingegen würden ihre deutschen Wettbewerber ohne eine Rechtsänderung an die restriktiven Regelungen der Zugabeverordnung gebunden bleiben. Dieser sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung deutscher Unternehmen (Inländerdiskriminierung) kann nach Auffassung der Bundesregierung nur durch eine Aufhebung der beiden Gesetze begegnet werden.

Die Bundesregierung verkennt nicht, dass sich das Problem der Inländerdiskriminierung derzeit nur bei einem vergleichsweise kleinen Teil aller Liefer- und Dienstleistungsbeziehungen stellen kann, weil die meisten Verträge heute noch nicht über das Internet angebahnt oder abgewickelt werden. Aufgrund der Dynamik der Entwicklung im Internet-Handel ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Sektor – auch an Marktanteilen gemessen – rasch an Bedeutung gewinnen wird. Die Inländerdiskriminierung wird deshalb für eine relativ schnell zunehmende Zahl deutscher Unternehmen zu einem Problem werden, dessen Lösung nach Auffassung der Bundesregierung nicht auf einen unbestimmten Zeitpunkt in der Zukunft verschoben werden kann.

2. Modernisierung des deutschen Wettbewerbsrechts

Durch die Liberalisierung des Zugabe- und Rabattrechts wird ein Teil des deutschen Wettbewerbsrechts modernisiert und an die heutigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst. Die Vorschriften stammen aus einer Zeit, in der Übersteigerungen dieser Werbeformen an der Tagesordnung waren. Seit dem Erlass der Zugabeverordnung und des Rabattgesetzes haben sich die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse jedoch weitgehend verändert. Das Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher an Produktinformationen und die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit dem Warenangebot haben erheblich zugenommen. Hierzu hat vor allem die wirkungsvolle Verbraucherberatung in den Medien und durch Verbraucherorganisationen (wie z. B. die STIFTUNG WARENTEST) beigetragen. Der durchschnittlich informierte und verständige Verbraucher ist heutzutage mit den Marktgegebenheiten vertraut. Er weiß, dass Kaufleute nichts zu verschenken haben und die Kosten für wertvolle Nebenleistungen durch den Preis der Hauptleistungen abdecken (vgl. BGH WRP 1999, 90, 92 – Handy für 0,00 DM). Die Erfahrungen zeigen, dass sich der Verbraucher in der Regel nicht vorschnell durch das Angebot einer Zugabe oder eines Rabattes zum Vertragsschluss verleiten lässt. Vielmehr trifft der Kunde seine Entscheidung über den Erwerb höherwertiger Produkte erst nach ausreichender Information über Konkurrenzangebote und reiflicher Abwägung der unterschiedlichen Vorzüge und Nachteile der angebotenen Waren (vgl. dazu BGH WRP 2000, 517, 520 – Orient-Teppichmuster; BGH WRP 1998, 857, 859 – 1000,-- – Umweltbonus). Umfangreiche Produktinformationen in den Massenmedien und im Internet ermöglichen einen Überblick über die Angebotsvielfalt und fördern die Preistransparenz für die Verbraucher. Dazu hat auch die Liberalisierung der vergleichenden Werbung durch das Gesetz vom 1. September 2000 (BGBl. I S. 1374) beigetragen. Unternehmen können nun die sachlichen Vorzüge der eigenen Produkte gegenüber den Angeboten der Konkurrenz deutlicher hervorheben und auf diese Weise die Entscheidungsfindung der Verbraucher erleichtern.

3. Akzeptanz und Rechtswirklichkeit

In der täglichen Praxis werden die Zugabeverordnung und das Rabattgesetz von weiten Teilen des Handels und der Verbraucher zunehmend unterlaufen. Dies beruht zum einen darauf, dass die Regelungen zu kompliziert, zu einzelfallbezogen und in ihrer konkreten Handhabung durch die Rechtsprechung für Nichtjuristen kaum noch nachvollziehbar sind. Zum anderen entsprechen sie nicht mehr der Interessenlage der Anbieter und der Konsumenten. Beim Erwerb höherwertiger und langlebiger Gebrauchsgüter erwarten die Verbraucher inzwischen mehrheitlich angemessene Preisnachlässe oder Zugaben. Eine im Juni 2000 veröffentlichte Studie des Instituts für angewandte Verbraucherforschung e. V., Köln, bestätigt, dass bereits eine erhebliche Anzahl von Verbrauchern im Rahmen von Preisgesprächen bei größeren Anschaffungen Preisnachlässe oder Zugaben erhalten hat, die über das gesetzlich zulässige Maß hinausgingen. Diese Erfahrungen werden durch Einkäufe bei Auslandsreisen oder im elektronischen Geschäftsverkehr noch vertieft. Häufig werden die gesetzlichen Bestimmungen daher ohne erkennbares Unrechtsbewusstsein missachtet, zumal Unternehmen und Kunden ein gemeinsames Interesse an der Umgehung der Gesetze haben und diese nur noch als Überregulierung oder Bevormundung verstehen.

4. Die Zugabeverordnung als Innovationshemmnis

Das Internet schafft neue Möglichkeiten für das Zustandekommen und die Abwicklung von Verträgen, erleichtert den Marktzutritt neuer – insbesondere mittelständischer – Unternehmen, verbessert die Auswahl- und Bezugsmöglichkeiten der Verbraucher und wirkt insgesamt wettbewerbsintensivierend. Wenn der daraus resultierende gesamtwirtschaftliche Nutzen ausgeschöpft werden soll, müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen überprüft und ggf. an neue Entwicklungen angepasst werden.

Die Zugabeverordnung behindert innovative Vertriebsstrategien, weil sie bestimmte Verhaltensweisen ohne Rücksicht auf ihre konkreten Auswirkungen für den Leistungswettbewerb per se untersagt. Das zeigt sich z. B. bei der von den Verbrauchern erwünschten Ausweitung befristeter Umtauschgarantien, die in der Rechtssprechung zum Teil als unvereinbar mit § 1 ZugabeV angesehen wurde (vgl. dazu Heermann, WRP 1999, 130). Nach Auffassung der Bundesregierung ist ein pauschales Verbot derartiger neuer Geschäftskonzepte unter dem Gesichtspunkt der Zugabegewährung sachlich nicht zu rechtfertigen. Anders liegen die Dinge, wenn ein Unternehmen im Einzelfall die Gewährung von Zugaben mit irreführenden oder sonstigen unlauteren Praktiken verbindet. Diese Fallgestaltungen werden jedoch von Vorschriften anderer Gesetze erfasst (s. unten IV.2.), die an missbräuchliche Verhaltensweisen – und nicht an die Gewährung von Zugaben schlechthin – anknüpfen.

5. Meinungsstand bei den betroffenen Wirtschaftskreisen

Die Initiative der Bundesregierung wird von den betroffenen Wirtschaftskreisen mehrheitlich unterstützt. In einer

vom Bundesministerium der Justiz und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 29. Juni 2000 durchgeführten Anhörung von mehr als 70 Verbänden, Organisationen und Institutionen des Handels und Handwerks sowie der Industrie und der Verbraucher sprach sich eine deutliche Mehrheit aus den oben angesprochenen Gründen für eine ersatzlose Aufhebung des Rabattgesetzes und der Zugabeverordnung aus.

IV. Auswirkungen der Aufhebung von Zugabeverordnung und Rabattgesetz

1. Liberalisierungseffekt

Die Aufhebung der Zugabeverordnung wird das rechtliche Regel-Ausnahme-Verhältnis bei Zugaben umkehren. Nach geltendem Recht sind Zugaben und Rabatte grundsätzlich verboten und nur in bestimmten, sehr eng gefassten Ausnahmefällen erlaubt. Nach der Reform werden Zugaben wie auch Rabatte in Deutschland für alle Unternehmen grundsätzlich erlaubt sein. Die Freiheit, Zugaben und Rabatten zu gewähren, wird ihre Grenzen nur in den allgemeinen Rechtsvorschriften finden, die für alle unternehmerischen Aktivitäten gelten.

Diese grundsätzliche gesetzgeberische Wertung kann auch die Auslegung von Rechtsvorschriften beeinflussen, die – außerhalb der hier zur Aufhebung vorgeschlagenen Gesetze – für die Gewährung von Zugaben und Rabatten Bedeutung haben. Dies gilt insbesondere für das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

2. Schutz der Verbraucher und der Wettbewerber

Die Bundesregierung geht – auch angesichts der Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – nicht davon aus, dass die Liberalisierung des Zugabe- und Rabattrechts zu einer Übersteigerung dieser Wettbewerbsformen, einer nachhaltigen Verwilderung der Wettbewerbssitten oder zu einer Beeinträchtigung von Verbraucherinteressen führen wird. Sie erachtet ein generelles Zugabe- und Rabattverbot wegen des gestiegenen Bildungs- und Informationsniveaus und der erhöhten Sensibilität der Verbraucher nicht mehr als erforderlich. Der Schutz ihrer berechtigten Interessen wird durch die lauterkeitsrechtlichen Vorschriften des UWG und durch die Preisangabenverordnung, die Preisklarheit und -Wahrheit vorschreibt, in ausreichendem Maß sichergestellt. Die Rechtsprechung hat im Rahmen der Fallgruppe „Kundenfang" zu § 1 UWG ein umfassendes System zur Beurteilung sämtlicher Formen der Wertreklame geschaffen (vgl. Karenfort/Weißgerber, Beilage zu MultiMedia und Recht 7/2000, S. 38, 40). Sittenwidrige Werbung, die zu einer nicht hinnehmbaren unsachlichen Beeinflussung des Kunden führen kann, bleibt damit auch in Zukunft verboten. Irreführende Angaben, die im Einzelfall zu einer Täuschung des Kunden über die Preisbemessung oder zu einer Preisverschleierung führen, sind nach § 3 UWG untersagt. Da der Bundesgerichtshof diese Wertungsmaßstäbe in neuerer Rechtsprechung auch heranzieht, um im Einzelfall die Anwendung des Zugabeverbots einzuschränken (vgl. z. B. BGH NJW 1999, 1398, 1402 – Bonusmeilen; BGH WRP 2000, 1278, 1279 – Möbelumtauschrecht; Ackermann, Urteilsanmerkung zur Entscheidung des BGH vom 8. Oktober 1998, I ZR 187/97 – Handy für 0,00 DM, Betriebsberater 1998, S. 2544) ist davon auszugehen, dass der von Zugabe Verordnung und Rabattgesetz angestrebte Schutzzweck durch die allgemeinen lauterkeitsrechtlichen Grundsätze hinreichend abgesichert werden kann.

Einem missbräuchlichen Einsatz von Zugaben und Rabatten setzt auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Grenzen. Nach §§ 19 und 20 GWB dürfen marktbeherrschende Unternehmen Zugaben und Rabatte nicht so einsetzen, dass sie Wettbewerber und andere Marktteilnehmer behindern oder diskriminieren. Für mittelständische Unternehmen enthält das Gesetz eine besondere Vorschrift. § 20 Abs. 4 GWB sieht vor, dass kleine und mittlere Unternehmen vor unbilligen Behinderungen auch dann geschützt werden, wenn diese von sog. relativ marktstarken Unternehmen ausgehen.

3. Handlungsfelder des Mittelstands

Die erweiterten Möglichkeiten der Gewährung von Zugaben werden dem Mittelstand zugute kommen. Dies entspricht auch der überwiegenden Einschätzung der betroffenen Verbände. In der Anhörung der Wirtschaftsverbände durch die Bundesregierung am 29. Juni 2000 plädierten auch solche Verbände für eine Aufhebung der Zugabeverordnung, die mittelständische Unternehmen repräsentieren. Immer mehr kleine und mittlere Unternehmen wollen Rabatte und Zugaben nutzen, um durch kundenfreundliche Serviceangebote Abnehmer gezielt ansprechen und neue Absatzwege erschließen zu können.

Umgekehrt würden kleinere und mittlere Unternehmen zu den Hauptbenachteiligten gehören, wenn das Rabattgesetz und die Zugabeverordnung bestehen blieben. Deutsche mittelständische Unternehmen hätten nicht die Möglichkeit, diese Instrumente einzusetzen, wohingegen ausländische Konkurrenten im Internet ohne diese Beschränkung auf dem deutschen Markt auftreten könnten (Inländerdiskriminierung, vgl. oben A.III.1.).

V. Ausblick: Europäische Harmonisierung

Die Auswirkungen des in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr festgelegten Herkunftslandprinzips beschränken sich nicht auf die zugabe- und rabattrechtlichen Regelungen, sondern erfassen den gesamten Bereich des Wettbewerbsrechts und damit auch das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.

Angesichts der zunehmenden Verflechtung internationaler Märkte und der wachsenden Bedeutung grenzüberschreitender Marketing-Strategien hält die Bundesregierung international vereinheitlichte Rahmenbedingungen für den Wettbewerb für erforderlich. Sie hat sich daher stets für ein kohärentes Gesamtkonzept europäischer Marktregelungen eingesetzt. So ist es nicht zuletzt auf ihre Initiative zurückzuführen, dass sich die Europäische Kommission anlässlich der politischen Einigung über die Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr verpflichtet hat, Vorschläge für geeignete Regeln über das Marktverhalten von Unternehmen zu erarbeiten. Diese Normen sollen der Gefahr eines unlauteren Wettbewerbs im grenzüberschreitenden Handel entgegenwirken und den Schutz der Verbraucher sicherstellen.

Die im Jahre 2001 anstehenden Beratungen über derartige Regelungen eröffnen die Chance, wesentliche Grundgedanken des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) in ein europäisches Gesamtkonzept einzubringen.

VI. Einsetzung einer Arbeitsgruppe des Bundesministeriums der Justiz

Das Bundesministerium der Justiz wird außerdem parallel zu dieser Reform eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Verbraucher und der beteiligten Wirtschaftskreise einsetzen, die Vorschläge für die weitere Modernisierung des Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb und für ein europäisches Harmonisierungskonzept erarbeiten soll. Die Arbeitsgruppe soll im Übrigen die sich entwickelnde neue Wirtschafts- und Rechtspraxis im Bereich des Zugabe- und Rabattrechts verfolgen und bewerten sowie gegebenenfalls gesetzgeberische Reaktionen vorschlagen.

VII. Preiswirkungsklausel

Das Gesetz wird keine messbaren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte des Bundes, der Länder und der Kommunen haben. In der Tendenz kann auf längere Sicht eher mit einer Abnahme von Rechtsstreitigkeiten wegen der Gewährung von Zugaben gerechnet werden. Daraus würde sich eine Verringerung der Kosten im Bereich der Justiz ergeben.

Die Auswirkungen des Gesetzes auf die Kostensituation der Wirtschaft lassen sich nicht im Einzelnen abschätzen. Insgesamt sind auch hier mittelfristig eher entlastende Effekte z. B. durch geringeren Rechtsberatungs- und Prozessaufwand im Zusammenhang mit der Zugabegewährung zu erwarten. Zusätzliche bürokratische Kosten für die Unternehmen sind nicht ersichtlich.

Die Auswirkungen auf das Preisniveau in Deutschland sind nicht quantifizierbar. Insgesamt wird das Gesetz eher einen preisdämpfenden Effekt haben.

Für die Verbraucherinnen und Verbraucher wird sich das Gesetz insgesamt positiv auswirken. Sie können künftig je nach den Umständen weitergehend als bisher im Einzelfall Zugaben mit dem Verkäufer vereinbaren. Unerwünschte Auswüchse und gegenläufige Effekte sind auf Dauer nicht zu befürchten.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Die Aufhebung der Zugabeverordnung führt dazu, dass die Ankündigung, das Angebot und die Gewährung von Zugaben nunmehr grundsätzlich zulässig sind. Unternehmen müssen sich bei der Gestaltung ihrer Prämienangebote aber weiterhin an den allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des UWG, des GWB und der Preisangabenverordnung orientieren und die dort zur Wahrung des lauteren Wettbewerbs und zum Schutz gerechtfertigter Verbraucherinteressen gesetzten Schranken beachten.

Bei dem Zugabegesetz handelt es sich um eine Ergänzung der Zugabeverordnung, die heute nur noch insoweit von Bedeutung ist, als sie die Möglichkeit eröffnet, die Einigungsstellen nach § 27a UWG auch bei einem Verstoß gegen die Zugabeverordnung anzurufen.

Zu Artikel 2

Zu Nummer 1

Das in § 7 Abs. 1 Satz 1 des Heilmittelwerbegesetzes ausgesprochene Verbot von Zugaben und sonstigen Werbegaben im Bereich der Öffentlichkeitswerbung lässt nach geltendem Recht drei Ausnahmen zu, nämlich besonders gekennzeichnete Gegenstände von geringem Wert, geringwertige Kleinigkeiten und Werbegaben, die als Zugaben zulässig wären. Die dritte Ausnahme nimmt damit Bezug auf die Zugabeverordnung und ist an ihren Wegfall anzupassen. Dies geschieht im vorliegenden Entwurf dadurch, dass die dritte Ausnahme wegfällt. Da in Zukunft Zugaben im allgemeinen Wirtschaftsleben in weit größerem Umfang als bisher zulässig sein werden, führt die Streichung der dritten Alternative in § 7 Abs. 1 Satz 1 dazu, dass im Bereich der an die Öffentlichkeit gerichteten Heilmittelwerbung ein strengerer Maßstab anzulegen ist als im allgemeinen Werberecht. Dies kann – auch in Anbetracht der internationalen Entwicklung und der Tendenz zu weitergehender Liberalisierung – ggf. im Zusammenhang mit der Umsetzung.der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über den elektronischen Geschäftsverkehr überprüft und ggf. im Sinne einer weitergehenden Liberalisierung weiterentwickelt werden.

Zu Nummer 2

Der Verweis auf die Zugabeverordnung in Nummer 2 der ab 1. Januar 2001 geltenden Fassung des § 17 HWG wird durch die Aufhebung gegenstandslos. Daher wird § 17 HWG neu gefasst.

Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält notwendige Anpassungen verschiedener Ausbildungsordnungen, da die Zugabeverordnung und das Rabattgesetz aufgehoben werden.

Zu Artikel 4

Das Gesetz soll am Tage nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft treten. Gründe für ein späteres Inkrafttreten sind nicht ersichtlich.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 759. Sitzung am 16. Februar 2001 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens)

Der Bundesrat begrüßt den Gesetzentwurf zur Aufhebung der Zugabeverordnung, die sich zunehmend als Wettbewerbshemmnis erwiesen hat. Der Gesetzentwurf dient zusammen mit dem weiteren Gesetzentwurf zur Aufhebung des Rabattgesetzes der Liberalisierung der Rechts- und Wirtschaftspolitik und der besseren Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Verschärft wurde gegenüber der bisherigen Rechtslage allerdings das Zugabewesen für den Arzneimittelsektor. Unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Gesetzentwurfs sind diese neu geschaffenen Einschränkungen und Wettbewerbsnachteile nicht nachzuvollziehen.

Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, die weit reichenden Auswirkungen der mit der Aufhebung der Zugabeverordnung verbundenen Änderung des Gesetzes über die Werbung auf dem Gebiete des Heilwesens (HWG) eingehend zu prüfen. Bei der Änderung von § 7 HWG sollen die bisher möglichen Ausnahmen zum Zugabeverbot nach Möglichkeit beibehalten werden.

Das Heilmittelwerbegesetz legt aus Gründen des Verbraucherschutzes für die Werbung im Arzneimittelbereich einen strengeren Maßstab an als in anderen Branchen. Dies muss auch so bleiben. Eine Verschärfung der bisherigen Rechtslage ist aber nicht angezeigt. Gemäß § 7 Abs. l HWG a. F. waren bisher Zugaben und sonstige Werbegaben nur in drei Ausnahmefällen zulässig: Bei besonders gekennzeichneten Gegenständen von geringem Wert, bei geringwertigen Kleinigkeiten und bei Werbegaben, die als Zugaben nach der Zugabeverordnung zulässig wären. Durch die Neufassung von § 7 Abs. l HWG wird das Zugabeverbot im Heilmittelwerbebereich jedoch verschärft: Künftig sind Zugaben nur noch zulässig bei den besonders gekennzeichneten Gegenständen von geringem Wert oder bei geringwertigen Kleinigkeiten. Der weitere, auf die Zugabeverordnung bezogene Ausnahmetatbestand soll entfallen.

Die vorgesehene Änderung von § 7 HWG trägt den mit ihr verbundenen Auswirkungen auf den Arzneimittelmarkt und auch den Interessen der Verbraucher nicht Rechnung. Durch die beabsichtigte Streichung des dritten Ausnahmetatbestandes in Absatz l Satz l entfallen die bisher in § l Abs. 2 Zugabeverordnung aufgelisteten Ausnahmen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Natural- und Geldrabatte, Kundenzeitschriften und handelsübliches Zubehör zur Ware (wie z. B. Applikationshilfen, Einmalspritzen etc.) sowie kostenlose Auskünfte und Ratschläge. Da § 7 HWG sowohl für das Verhältnis zum Endverbraucher als auch für das zum Groß- und Einzelhandel gilt, wären danach sämtliche den Handelsstufen üblicherweise gewährte Geld- und Naturalrabatte und handelsübliche Werbegaben unzulässig. Bisher übliche Hilfestellungen für den Verbraucher wären nicht mehr erlaubt. Unter Berücksichtigung der Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist die Verschärfung des Zugabewesens im Arzneimittelsektor nicht nachzuvollziehen.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung kann sich den Überlegungen des Bundesrates grundsätzlich anschließen. Aus Gründen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes muss die Werbung mit Zugaben im Bereich des Heilmittelwerberechts zwar besonders sorgfältig bewertet werden. Allgemein übliche und unter gesundheitspolitischen wie werberechtlichen Gesichtspunkten unbedenkliche Absatzinstrumentarien sollen jedoch nach wie vor zulässig bleiben. Die Bundesregierung stimmt deshalb der Anregung zu, bestimmte Ausnahmetatbestände aus § 1 Abs. 2 Zugabeverordnung in § 7 Abs. 1 Satz 1 Heilmittelwerbegesetz aufzunehmen, soweit dies sinnvoll und erforderlich ist. Entsprechende Formulierungsvorschläge sollen im Rahmen der Beratungen des Deutschen Bundestages vorgelegt werden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333